

SAVONIA-AMMATTIKORKEAKOULU
LIIKETALOUS, KUOPIO

Julkiset hankinnat Kuopiossa

Antti Kurvinen

Tradenomin opinnäytetyö
Liiketalouden koulutusohjelma

Helmikuu 2011

SAVONIA-AMMATTIKORKEAKOULU LIIKETALOUS, KUOPIO Koulutusohjelma, suuntautumisvaihtoehto (jos on) Liiketalous		
Tekijä Antti Kurvinen		
Työn nimi Julkiset hankinnat Kuopiossa		
Työn laji Opinnäytetyö	Päiväys 21.2.2011	Sivumäärä 40
Työn ohjaaja Liisa Kuopusjärvi		Toimeksiantaja
Tiivistelmä <p>Opinnäytetyöni tarkoituksena on olla julkisten hankintojen käytäntöihin ja säännöksiin johdattava yhteenvedo, jonka avulla uusi työntekijä tai hankintatoimen tehtävistä kiinnostunut opiskelija voi tutustua julkisten hankintojen periaatteisiin. Opinnäytetyöni on kirjoituspöytä tutkimus, joka perustuu julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön sekä valmiin kirjallisuuden tarjoaman teorian tiedon tiivistämiseen.</p> <p>Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisilla varoilla hankittavien palvelujen sekä tavaroiden ostamista, jossa ostajana toimii jokin julkinen toimija, kuten valtion tai kunnan viranomainen. Julkisia hankintoja ohjaavien lakien ja asetusten perimmäisinä tarkoituksina voidaan pitää oikeusturvan takaamista viranomaisille toimiaan hoitaessa sekä kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien tasapuolisen kohtelun takaamista. Kustannuksiltaan merkittävät julkiset hankinnat tulee lain mukaan kilpailuttaa tietyin ehdoin. Hankintaprosessi alkaa hankintatarpeen kartoittamisella ja jatkuu muun muassa hankintamenettelyn valinnalla sekä tarjouspyynnön laatimisella ja päättyy sopimuksen tekoon ja sen täytäntöönpanoon.</p> <p>Kuopion kaupunki oli aikansa edelläkävijä päättäessään 1933, että kaupungin hankintoja kilpailutetaan jatkossa yhteisostotoimikunnan kautta. 1980-luvulla hankintatoimea kehitettiin nykyisenlaiseen toimintamuotoonsa, koska kaupungin kasvaminen aiheutti tarpeen toiminnan kehittämiseksi. Ensimmäinen varsinainen yhteishankintayksikkö Kuopion alueella oli Kuopion seudun hankintatoimi, joka toimi osana Kuopion kaupunkia 31.12.2010 saakka. Kuopion seudun hankintatoimi muuttui 1.1.2011 osana liiketoiminnan siirtoa IS-Hankinta Oy:ksi.</p> <p>Opinnäytetyöni mahdolliset vaikutukset tulevat näkymään pitemmällä aikavälillä mikäli työ päättyy käytettäväksi julkisiin hankintoihin johdattavana tiivistelmänä. Jatkotutkimusaiheita julkisiin hankintoihin liittyen voisi syntyä esimerkiksi IS-Hankinta Oy:n tarpeesta prosessikuvauksensa tutkimiseen käytännössä.</p>		
Asiasanat Julkiset hankinnat, hankkiminen, kilpailuttaminen, hankintalaki		
Huomioitavaa		

SAVONIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES UNIT OF BUSINESS AND ADMINISTRATION, KUOPIO Degree Programme, option Business and Administration		
Author Antti Kurvinen		
Title of study Public procurement in Kuopio		
Type of project	Date	Pages
Thesis	21.2.2011	40
Supervisor of study		Executive organisation
Liisa Kuopusjärvi		
Abstract <p>The purpose of my thesis is to introduce some of the policies and regulations of public procurement so that a new co-worker or a student interested in public procurement can explore the subject and get to know the principles of public procurement. This thesis is a desk study, which is based on summarizing the theoretical information of the law and existing literature concerning public procurement.</p> <p>Public procurement means purchasing items or services with tax payment money. The act on public procurement acts as a protective regulation for those who exercise public authority when making public purchases and for the tenders as well. The act on public procurement commands that public purchases of great monetary or social value have to be tendered according to the regulations of the act on public procurement. The tendering process consists, for example, of identifying the need for the purchase, choosing the tendering procedure and writing the invitation to submit a tender, and in the end, making a procurement contract and making sure that it is carried out properly.</p> <p>The town of Kuopio was somewhat a pioneer in the 1930's, when it was decided that all the public purchases would thereafter be tendered jointly by one procurement office. The procurement office was later named Kuopion seudun hankinto- ja palveluskeskus and it held that name until the 1 January 2011 when the office was renamed as IS-Hankinta Ltd due to business transfer.</p> <p>The potential influences of this thesis will be seen in the long run, depending on whether the information package is used as an introduction to public procurement. IS-Hankinta Ltd might have interest in a follow-up research into its process depiction.</p>		
Keywords Public procurement, procurement, tendering, act on public procurement		
Note		

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	MITÄ JULKISET HANKINNAT OVAT?.....	6
3	JULKISIA HANKINTOJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ.....	8
3.1	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	9
3.2	Laki julkisista hankinnoista.....	9
3.2.1	Avoimuus	11
3.2.2	Syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu	12
3.2.3	Taloudellisuus.....	13
3.3	Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista.....	14
3.4	Tilaaajavastuulaki.....	14
3.5	Markkinaoikeuden tehtävät julkisten hankintojen valvonnassa.....	16
3.6	Yleiset sopimusehdot.....	17
4	JULKISET HANKINNAT KUOPION SEUDULLA	19
4.1	Hankintojen järjeistäminen.....	19
4.2	Yhteisostotoimikunnan alku.....	19
4.3	Julkiset hankinnat Kuopion seudulla nykyisin.....	20
4.4	Päätöksentekoprosessi julkisissa hankinnoissa	21
5	KILPAILUTTAMISPROSESSI KÄYTÄNNÖSSÄ.....	23
5.1	Hankintatarpeen kartoittaminen sekä hankinnan suunnittelu.....	23
5.2	Hankintamenettelyn valinta.....	24
5.3	Tarjouspyynnön laatiminen.....	26
5.4	Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaiseminen.....	27
5.5	Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen	28
5.5.1	Tarjoajien kelpoisuus	29
5.5.2	Tarjousten vertaileminen.....	29
5.6	Hankintapäätös ja tarjoajien informointi.....	30
5.7	Sopimuksen teko ja sen täytäntöönpano	31
5.8	Hankintaprosessi jälkeenpäin ajateltuna	31
6	HANKINTATOIMEN KEHITTYMINEN.....	34
7	POHDINTA.....	36
	LÄHTEET.....	38

1 JOHDANTO

Sain ensikosketukseni julkisen sektorin toimistotöihin keväällä 2010, jolloin olin harjoittelijana Kuopion seudun hankintatoimessa. Tehtäviini ei tuolloin vielä kuulunut hankintojen kilpailuttaminen, mutta havaitsin jo tuolloin, että hankintatoimesta puuttui uuden työntekijän kilpailuttamisprosessiin perehdyttämistä tukeva materiaali. Teoriassa kaikki onnistuneeseen kilpailuttamisprosessiin vaaditut työkalut ja tiedot olivat saatavilla, mutta täysin uuteen työympäristöön saapuneena ja erilaisiin toimintamalleihin tottuneena työntekijänä en tiennyt mistä aloittaa etsiminen.

Tärkein ja samalla eniten työaikaani keväällä 2010 vaatinut tehtäväni oli tehdä Spend-analyysi Kuopion kaupungin menoista. Kirjanpitoaineistojen määrän vuoksi päätimme silloisen hankintajohtajan kanssa rajata käsiteltävä alue Aineet, tarvikkeet ja tavarat –ryhmään. Kyseiseen erään kuuluvia hankintoja tehtiin vuoden 2009 aikana noin 22 miljoonalla eurolla, joten jo pelkästään kyseisen ryhmän voidaan sanoa olleen suhteellisen merkittävä rahallisesti.

Opinnäytetyöni tarkoituksena on olla julkisten hankintojen käytäntöihin ja säännöksiin johdattava yhteenveto, jonka avulla hankintojen pariin päätynyt uusi työntekijä, tai hankintatoimen tehtävistä kiinnostunut opiskelija, voi laajentaa tietämystään julkisista hankinnoista. Pyrin opinnäytetyössäni selvittämään lukijalle sen, mitä julkiset hankinnat ovat sekä sen, miten hankintatoimi on kehittynyt Kuopion kaupungissa 1930-luvulta tähän päivään saakka. Kuvaan työssäni hankintaprosessin tärkeimpiä osuuksia aina kilpailutuspyynnön vastaanottamisesta sopimuksen tekoon saakka. Opinnäytetyöni on case-tyyppinen kirjoituspöytä tutkimus, joka sisältää teoriaosuuden, jossa käyn läpi julkisiin hankintoihin liittyviä lakeja ja säädöksiä, historiaosuuden kuvaamaan julkisten hankintojen kehitystä Kuopion seudulla sekä itse kilpailuttamista tukevan hankintaprosessin kuvauksen. Perustan hankintaprosessin kuvauksen omakohtaiseen kokemukseen toimintaterapiapalveluiden kilpailuttamisesta Ylä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle. Kuvaan prosessin sellaisena kuin sen suoritin ja tulen lisäksi pohtimaan, mitä olisin voinut prosessin aikana tehdä toisin.

2 MITÄ JULKISET HANKINNAT OVAT?

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisilla varoilla hankittavien palvelujen sekä tavaroiden ostamista, jossa ostajana toimii jokin julkinen toimija, kuten valtion tai kunnan viranomainen, joita kutsutaan myös hankintayksiköiksi (Pekkala, E. 2008, s. 23). Julkiset hankinnat rahoitetaan suurimmilta osin verovaroilla, jota voidaan pitää suurimpana yksittäisenä syynä julkisuuden vaatimukselle. Kuusniemi-Laine sekä Takala kertovat kirjassaan, että julkisia hankintoja tehdään Suomessa vuosittain noin 27 miljardilla eurolla. Edellä mainitusta hankintavolyymista Kuusniemi-Laineen sekä Takalan mukaan vain noin 13 miljardia kuuluu hankintalainsäädännön alaisuuteen (Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008). Hankintalain 15 §:n mukaan kansallisen kynnysarvon alle jääviä hankintoja, eli niin kutsuttuja pienhankintoja ei tarvitse kilpailuttaa hankintalain mukaisesti (Laki julkisista hankinnoista 2007). Voidaan siis sanoa, että vain noin puolet Suomessa tehtävistä hankinnoista täytyisi kilpailuttaa hankintalain edellyttämällä tavalla.

Pekkanen mukaan hankintojen kilpailuttamisella tarkoitetaan prosessia, jossa tarvittavan palvelun tai tarvikkeen ostamisesta ilmoitetaan hankintalain edellyttämällä tavalla. Hän kiteyttää hankintojen kilpailuttamisen seuraavasti: ”Ilmoituksessa ja sitä tarkentavassa tarjouspyynnössä kerrotaan, mitä hankitaan ja millä perusteella tarjous valitaan.” (Pekkala, E. 2008). Julkisen hankinnan toteuttamiseksi täytyy siis tehdä tarjouspyyntö, jossa eritellään tarkasti muun muassa hankinnan kohde, kyseisen hankinnan kohteen erityispiirteet sekä hyväksyttävästi jätettyjen tarjousten vertailuperusteet. Tarjouspyynnön voidaankin sanoa olevan julkisissa hankinnoissa tärkein yksittäinen asiakirja, sillä sen perusteella tarjoajat jättävät tarjouksensa. Voidaankin väittää, että huonosti jätettyjen tarjousten taustalla on hyvin usein huonosti tehty tarjouspyyntö.

Hankintayksiköt ostavat julkisilla varoilla palveluja sekä tavaroita yhteiskunnan käytettäväksi. Hankintayksiköjen ei kuitenkaan ole pakko itse kilpailuttaa tarvitsemiansa palveluita tai tarvikkeita. Julkisten hankintojen kilpailuttamista varten on olemassa erityisesti kyseisen toiminnan harjoittamiseksi perustettuja yksiköitä, joita kutsutaan yhteishankintayksiköiksi. Nämä yksiköt tarjoavat hankintapalveluita

omistajayhteisöilleen, joita voivat olla esimerkiksi kunnat tai näiden kuntien omistamat liikelaitokset. Tässä tapauksessa tarkoitettu yhteishankintayksikkö voi sekin olla jonkin kunnan tai kaupungin alainen toimiyksikkö. Esimerkkinä tästä mainittakoon Kuopion seudun hankintatoimi, joka toimi vuodesta 2000 lähtien Kuopion kaupungin rahatoimiston alaisena yksikkönä, mutta tarjosi HALO-sopimukseen perustuen hankintapalveluitaan muun muassa Siilinjärven kunnalle.

Yhteishankintayksikköjen tärkein tehtävä on tuottaa hankintapalveluja asiakasyhteisöilleen. Yhteishankintayksikkö voi olla oikeudelliselta muodoltaan myös osakeyhtiö, mutta sen toiminnan taustalla eivät saa vaikuttaa liiketaloudelliset vaikuttimet, kuten tuloksen maksimointi. Mikäli yhteishankintayksiköllä on myös muita liiketoimia, tulee sen pääasiallisena toimialana kuitenkin olla yhteishankintojen kilpailuttaminen (Pekkala, E. 2008). Torkkelin mukaan yhteishankintayksikön täytyy noudattaa hankintalakia kilpailuttaessaan asiakasyhteisöjensä tarvitsemia tavaroita tai palveluja (Torkkel, S. 2010a). Täytyy huomata, että mikäli yhteishankintayksikkö ei ole noudattanut hankintalain ohjeita kilpailuttaessaan asiakasyhteisönsä hankintoja, ei hankintalain mukainen kilpailuttamisvelvollisuus täyty ja hankinta täytyy kilpailuttaa uudelleen.

3 JULKISIA HANKINTOJA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Julkisilla varoilla hankittavien tavaroiden tai palvelujen kilpailuttamiseen liittyy monia lakeja sekä asetuksia. Niiden perimmäisenä tarkoituksena voidaan pitää viranomaisen oikeusturvan takaamista toimeaan hoitaessa sekä kilpailutukseen osallistuvien tarjoajien tasapuolisen kohtelun takaamista. Välittömästi hankintaprosessiin liittyviä lakeja ja asetuksia ovat:

- Laki julkisista hankinnoista (ns. hankintalaki) (348/2007)
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (ns. erityisalojen hankintalaki) (349/2007)
- Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (ns. hankinta-asetus) (614/2007) (Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008, s. 13)

Julkisesta sektorista puhuttaessa, tulee edellä mainittujen lakien lisäksi muistaa hankintaprosessiin välillisesti vaikuttavat lait, kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä laki tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006). Siinä missä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on yleisluontoinen laki, joka ohjaa viranomaistoimintaa avoimeen toimintaan, on laki julkisista hankinnoista yleisesti ottaen hieman tärkeämpi itse kilpailuttamisprosessin vaivattoman onnistumisen kannalta. Tulee myös muistaa, että hankintalakia sovelletaan vain julkisiin hankintoihin, kun taas lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta sovelletaan kaikkiin asiakirjoihin, jotka syntyvät viranomaiskäsitteilyn seurauksena.

Lakia tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, eli niin kutsuttua tilaajavastuulakia puolestaan noudatetaan niissä julkisissa hankinnoissa, joissa julkinen toimija ostaa palvelua, jonka toteuttamisessa käytetään vuokratyövoimaa. Tilaajavastuulakia sovelletaan silloin, kun hankinnan arvo on arvonlisäverottomalta hinnaltaan yli 7 500 euroa (Laki tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 2006).

3.1 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta tulee ottaa huomioon aina, kun puhutaan julkisista instituutioista sekä julkisen puolen työntekijöistä, toisin sanoen viranomaisista. Kyseisen lain tarkoitus on ”toteuttaa avoimuutta ja hyvää hallintotapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan julkisten varojen käyttöä” (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999). Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa julkisten hankintojen kilpailuttamisessa sitä, että kaikki asiakirjat, jotka kilpailutusprosessin aikana tuotetaan, ovat vapaasti kaikkien kansalaisten tarkasteltavissa.

Kuva 1: Viranomaisen määritelmä Suomen lain mukaan.

Määritelmällä ”viranomainen” tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyn lain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621) mukaan:

- 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;
- 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä;
- 3) valtion liikelaitoksia;
- 4) kunnallisia viranomaisia;
- 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;
- 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia;
- 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;
- 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Lähde: Finlex 2010

3.2 Laki julkisista hankinnoista

Julkisista hankinnoista on ensimmäisen kerran säädetty laki vuonna 1992. Tuolloin säädetty laki perustui vaatimukselle olemassa olevien kilpailumahdollisuuksien

hyväksikäyttämisestä, joka on olennainen osa myös nykyisin voimassa olevaa lakia. Alkuperäinen hankintalaki oli kuitenkin sisällöltään hyvin salliva. Tästä esimerkkinä mainittakoon lain tarkoitukseksi kirjattu tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, jonka voidaan kuitenkin katsoa kumoutuneen lain 2 luvun 5 §:ssä, jossa määrätään, että tarjouksia on pyydetävä tarpeeksi monelta toimittajalta, jotta saataisiin aikaan kilpailua (Laki julkisista hankinnoista 1992). Alkuperäinen hankintalaki oli varsin keskeneräisen oloinen ja todennäköisesti juuri kyseisen seikan vuoksi hankintalakia muutettiin aluksi monta kertaa lyhyen ajan puitteissa.

Nykyinen, vuonna 2007 annettu laki julkisista hankinnoista määrittelee lain tavoitteeksi ”tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa” (Laki julkisista hankinnoista 2007). Julkisiin hankintoihin liittyy aina käsite julkiset varat, jotka pääosin ovat kansalaisilta kerättyjä verotuloja. Julkisia varoja käytetään hankintojen lisäksi muun muassa kunnan infrastruktuurin ylläpitämiseen. Tällaisina niin kutsuttuina kulutusmenoina voidaan pitää muun muassa kunnan henkilöstön palkkakustannuksia (Julkiset kokonaismenot 2010).

Julkisella puolella toimiva organisaatio joutuu hankintalain perusteella kilpailuttamaan arvonlisäverottomalta arvoltaan yli 30 000 euron suuruiset tavara- ja palveluhankinnat, poislukien terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut sekä koulutuspalvelut, joiden kansallinen kynnysarvo on 100 000 euroa (HILMA – Julkiset hankinnat 2010). Edellä mainitut euromääräiset rajat ovat niin kutsuttuja kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen alarajoja, joista ei tarvitse tehdä koko EU-alueen kattavaa hankintailmoitusta. Tavallisissa tavara- ja palveluhankinnoissa EU-kynnysarvojen alaraja on valtion keskushallintoviranomaisilla 125 000 euroa ja muilla hankintaviranomaisilla 193 000 euroa. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa täytyy hankintailmoitus tehdä EU-laajuisena, jolloin kuka tahansa tarjouspyynnössä kuvatus tavarat tai palvelut tuottamiseen kykenevä, EU:n alueelle sijoittautunut henkilö tai yhteisö voi jättää tarjouksensa. Eräs tärkeimmistä hankinnan suunnitteluun vaikuttavista säännöksistä on hankintalain 20 §. Kyseisessä pykälässä säädetään ettei hankintaa saa pilkkoa tai keinotekoisesti yhdistellä toisiin hankintoihin hankintalain säännösten kiertämiseksi (Laki julkisista hankinnoista 2007).

Eräs merkittävä syy julkisten varojen käytön tehostamiselle löytyy, kun pohdimme sitä, mistä julkisten organisaatioiden käyttämät varat ovat lähtöisin. Esimerkiksi Kuopion kaupunki kattaa suuren osan julkisista menoistaan veroja keräämällä, ovatpa ne sitten yksityishenkilöiltä perittyä kunnallisveroa tai yrityksiltä ja muilta yhteisöiltä perittyä yhteisöveroa (Julkiset menot 2010). Tästä johtuen myös pienien hankintojen suunnittelu ja kilpailuttaminen on kaikkien kunnan asukkaiden yhteinen etu, koska varojen tehokkaalla käytöllä on suoranainen vaikutus muun muassa verotuksen määrään.

3.2.1 Avoimuus

Viranomaisia koskeva asiakirjojen julkisuus sekä julkisissa hankinnoissa vastaan tuleva avoimuusperiaate johtuvat mahdollisuudesta käyttää julkisia varoja muun muassa erilaisten hankintojen toteuttamiseen. Tarkemmin määriteltynä avoimuusperiaatteella julkisissa hankinnoissa tarkoitetaan sitä, ettei hankintaan liittyviä tietoja saa salata tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Käytännössä avoimuus julkisissa hankinnoissa toteutuu siten, että hankintaan osallistuneiden tahojen, eli tarjoajien, tulee saada tieto hankintaan liittyvistä erilaisista päätöksistä, tulipa tarjoaja sitten hylätyksi tarjousten vertailussa tai voittaneeksi kilpailutuksen eli valikoituen sopimustoimittajaksi. Täytyy kuitenkin muistaa, että useimmiten hankinnan lopullisesta toteuttamisesta päättää viranomainen, joten kuka tahansa hankinnasta kiinnostunut henkilö voi pyytää julkisia asiakirjoja nähtäväkseen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin perustuen. (Ukkola, M. 2007a)

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta kuitenkin määrätään, että salassapitovelvollisuus koskee esimerkiksi sellaisia asiakirjoja, jotka pitävät sisällään yksityisen elinkeinotoiminnan harjoittajan liiketoiminnalliseksi tai ammatillisiksi salaisuuksiksi määrittelemiä tietoja. Salaisina voidaan pitää tietoja, jotka paljastuessaan aiheuttaisivat elinkeinotoiminnan harjoittajalle taloudellista vahinkoa kuitenkaan vaarantamatta kansalaisten terveyttä tai vaikuttamatta ympäristön terveellisyyteen. Salassapidolla ei kuitenkaan saada pyrkiä lainvastaiseen taloudelliseen etuun, kuten veronkiertoon (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999). Tilanteessa, jossa tarjoaja katsoo tarjouksensa sisältävän

liiketoimintansa kannalta luottamuksellista tietoa, kannattaa hänen toimittaa kaksi erillistä samasanaista tarjousta, julkinen ja salainen, joista vain salainen sisältää luottamuksellisia tietoja. Edellä mainitut kaksi tarjousta eivät kuitenkaan saa olla ristiriidassa toisiinsa nähden, eli itse tarjottavat palvelut tai tuotteet eivät saa kyseisissä versioissa erota toisistaan.

Avoimuusperiaate liittyy myös erittäin läheisesti syrjimättömyysperiaatteeseen. Esimerkkinä tästä mainittakoon tilanne, jossa hankinnasta ei ilmoiteta julkisesti vaan siitä ilmoitetaan vain tietyille toimittajille rajaten samalla osa toimittajista tiedotuksen ulkopuolelle. Siinä missä avoimuusperiaatetta on rikottu jättämällä ilmoittamatta hankinnasta julkisesti, on myös rikottu syrjimättömyysperiaatetta, kun osa tarjoajista on tietoisesti rajattu hankinnasta tiedotettavien mahdollisten tarjoajien ulkopuolelle. Käytännön toiminnassa tarjoajien rajaaminen hankinnan ulkopuolelle onnistuu laillisesti vain rajoitetun menettelyn kautta.

3.2.2 Syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu

Pekkanen mukaan syrjimättömyys ja tasapuolinen kohtelu julkisissa hankinnoissa tarkoittaa sitä, että hankintayksikkö säilyttää objektiivisen kannan kaikkiin ehdokkaisiin ja tarjoajiin kaikissa kilpailutuksen vaiheissa. Tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden tulee koskea niin eri kansalaisuuksia kuin myös jonkin maan rajojen sisäpuolella sijaitsevia eri paikkakuntia. Hankinnan kilpailutukseen osallistuneita tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti myös silloin, kun jokin tarjoajista on hankintayksikön alainen yhteisö tai laitos (Pekkala, E. 2008). Edellä mainitun kaltainen tilanne tapahtunee useimmiten silloin, kun hankintayksikkönä toimii yhteishankintayksikkö, joka palvelee useita eri yhteisöjä.

Syrjimättömyyttä ja tasapuolisuutta on myös se, ettei kilpailutuksessa suosita jotain tiettyä toimittajaa tuotteensa ominaisuuksien puolesta. Edellä mainittua, niin kutsuttua ”speksaamista” tapahtuu usein, kun yhteishankintayksikkö ei vastaa kilpailutettavan tuotteen tai palvelun määrittelystä, vaan siitä vastaa asiakasyhteisö, joka on tuotteen varsinainen ostaja. Usein tällaisessa tilanteessa ostajalla on jo mielessään tuote, jonka se on hyväksi havainnut eikä halua vaihtaa kyseistä tuotetta muuhun. Kuitenkin

kyseessä ollessa taloudellisesti merkittävä hankinta täytyy hankinta kilpailuttaa ja tällöin on aina olemassa vaara siitä, että ostaja joutuu ostamaan sellaisen tuotteen, jota hän ei halua.

3.2.3 Taloudellisuus

Hankintalaissa määrätään julkisten hankintojen taloudellisuuden periaatteesta seuraavaa: ”Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.” (Laki julkisista hankinnoista 2007). Taloudellisuus julkisissa hankinnoissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi vähentämällä hankintatoimintaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä, joka tarkoittaa käytännössä hankintojen kilpailuttamisen keskittämistä yhteen yhteishankintayksikköön. Kyseinen yksikkö voi kilpailuttaa hankintoja useammalle julkisyhteisölle yhteishankintana tai solmia puitejärjestelyjä ostajien ja toimittajien välillä. Ukkolan mukaan puitejärjestely soveltuu erityisesti sellaisten hankintojen hankintamenettelyksi, joissa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti eikä hankintayksikön sen vuoksi kannata sitoutua kiinteisiin hintoihin ja ehtoihin (Ukkola, M. 2007b). Koska hinnat ”elävät” inflaation tahdissa, voidaan yhtenä julkisten hankintojen tarkoituksena pitää sitä, että hankintayksikkö saa aina parhaan mahdollisen tuotteen tai palvelun parhaaseen mahdolliseen hintaan. Tästä johtuen pitkät kiinteät sopimukset hinnoista ja ehdoista eivät aina palvele sekä ostajaa että tavarantoimittajaa.

Kuopion seudulla edellä mainittu vaatimus taloudellisesti järkevästä hankkimisesta on toteutettu HALO-yhteistyön pohjalta. HALO-yhteisöillä tarkoitetaan hieman yli kahtakymmentä Pohjois-Savolaista jäsenkuntaa sekä kuntayhtymää, jotka ovat hyväksyneet HALO-yhteistyösopimuksen. HALO-yhteistyösopimuksen perimmäisenä tarkoituksena on muun muassa tuottaa jäsenyhteisöille keskitettyjä hankinta- sekä logistiikkapalveluja. Edellä mainittuja palvelujen tuottajana on alusta saakka toiminut Kuopion seudun hankintatoimi, joka nykyisellään on muuttunut Kuopion kaupungin liikkeenluovutuksen jälkeen IS-Hankinta Oy:ksi 1.1.2011 alkaen.

3.3 Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista

Julkisista hankinnoista annettu asetus sisältää tietoa muun muassa julkisten hankintojen ilmoitusmenettelyistä sekä -velvoitteista, kun kyseessä on kansallisten tai EU-hankintojen kilpailuttaminen. Hankinta-asetuksessa kerrotaan edellä mainitun lisäksi muun muassa viestinnästä julkisiin hankintoihin liittyen. (Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007)

Hankinta-asetuksessa määrätään muun muassa siitä, että julkisten hankintojen virallisena ilmoituskanavana tulee käyttää Internet-osoitteesta www.hankintailmoitukset.fi löytyvää niin kutsuttua HILMA-järjestelmää (Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007). Edellä mainitulla sivulla kerrotaan, että kyseinen järjestelmä on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoima ilmainen tiedotuskanava, jonne hankintayksiköiden tulee ensisijaisesti jättää ilmoituksensa julkisista hankinnoistaan (HILMA - Julkiset hankinnat 2010). Koska HILMA-järjestelmään ilmoitetaan kaikki kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat, saavat yrittäjät sen kautta liiketoiminnallisesti tärkeää tietoa muun muassa uusista kaupanteko mahdollisuuksista (HILMA - Julkiset hankinnat 2010).

3.4 Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulain tarkoitus on edistää työehtojen noudattamista yrityksissä, jotka tarjoavat palveluitaan muille yrityksille tai julkisyhteisöille. Julkisyhteisöt sekä muut yritykset saavat tilaajavastuulain edellytykset täyttävältä yritykseltä vakuutuksen siitä, että vastakumppani on sopimuspuolena sekä työnantajana vastuullinen toimija. Laki kohdistuu nimensä mukaisesti tilaajaan, eli tilaajan velvollisuus on tarkistaa sopimuskumppaneidensa toiminnan laillisuus solmittaessa sopimuksia ulkopuolisen työvoiman käytöstä. Lakia sovelletaan Suomessa niissä palveluhankinnoissa, joissa käytetään vuokratyövoimaa (vrt. varamiespalvelu-periaatteella toimivat yritykset) sekä alihankintasopimukseen perustuvissa palveluissa. Tilaajavastuulakia sovelletaan lisäksi rakennusalan korjaus-, hoito- sekä kunnossapitopalveluihin silloin, kun tilaajana toimii rakennuttaja tai, kun työmaalla työskentelee monen eri alihankkijan

työntekijöitä. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 2006)

Tilaajavastuulain mukaan sopimuskumppanilta selvitettävät tiedot eivät saa olla yli kolmea kuukautta vanhoja. On käytännössä mahdollista, että tilaajan sopimuskumppani on hankkinut tarvittavat selvitykset jonkun kolmannen osapuolen pyynnöstä, eivätkä tiedot ole tilaajalle esitettäessä vielä kolmea kuukautta vanhoja. Tämän alle kolmen kuukauden ajanjakson aikana on sopimuskumppanilla kuitenkin voinut ilmetä ongelmia esimerkiksi arvonlisäverojen tilittämisessä. Tilaajavastuulain mukainen selvitys on voimassa 12 kuukautta kerrallaan. Toisin sanoen, jos sopimuskumppanin kanssa tehdään lyhyitä, esimerkiksi kahden kuukauden mittaisia sopimuksia, ei sopimuskumppanilta tarvitse vaatia uusia selvityksiä ennen jokaisen sopimuskauden alkua. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 2006)

Täyttääkseen selvitysvelvollisuutensa tulee tilaajan ensimmäisenä pyytää sopimuskumppaniltaan kaupparekisteriote, josta selviää yrityksen perustietoja, kuten yhtiöjärjestys sekä tilinpäätökset. Seuraava vaihe on selvittää yrityksen kuuluminen ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin sekä arvonlisäverolain mukaiseen arvonlisäverovelvollisen rekisteriin. Lisäksi tilaajan tulee selvittää sopimuskumppaninsa mahdolliset verovelat pyytämällä joko todistus verojen maksusta tai vaihtoehtoisesti verovelkatodistus. Eroavaisuus kahdella edellä mainitulla on se, että verovelkatodistus annetaan silloin, kun sopimuskumppanilla on maksamattomia veroja tai verorikokseen liittyviä maksamattomia vahingonkorvausmaksuja. Todistus verojen maksusta puolestaan annetaan, kun yritys tai toimihenkilö on maksanut veronsa oikea-aikaisesti oikeina määrinä. Tilaajan tulee pyytää sopimuskumppaniltaan todistukset eläkevakuutusten ottamisesta työntekijöilleen sekä eläkevakuutusmaksujen maksamisesta. Jos sopimuskumppanilla on erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja, täytyy tilaajan saada tieto eläkevakuutusmaksuja koskevasta maksuohjelmasta. Tilaajan tulee myös saada tieto työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai muista työhön sovellettavista ehdoista. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 2006)

Jotkin edellä mainituista selvitysvuorollisuuden alaisista tiedoista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei tilaaja voi saada niitä tietoonsa muuten, kuin sopimuskumppaninsa kautta. Tällaisia ovat muun muassa veroja koskevat tiedot sekä todistukset eläkevakuutusten maksamisesta. Kaupparekisteriote sekä arvonlisäverovelvollisten tai ennakkoperintärekisteriin kuulumisen puolestaan ovat sellaisia tietoja, jotka kuka tahansa yrityksen toiminnasta kiinnostunut voi saada selville maksua vastaan esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen kautta. Tieto työssä sovellettavasta työehtosopimuksesta voidaan päätellä tehtävän työn luonteesta, mutta varmin ratkaisu on pyytää sopimuskumppanilta selvitys kyseisestä asiasta.

3.5 Markkinaoikeuden tehtävät julkisten hankintojen valvonnassa

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, jonka yhtenä tehtävänä on käsitellä julkisista hankinnoista annetussa laissa säädettyt asiat (Markkinaoikeuden toiminta 2011). Julkista hankintaa koskeva markkinaoikeuskäsittely tulee vireille kirjallisesti jätetyllä hakemuksella, jonka jättäjänä on yleisimmin joko kilpailutukseen osallistunut ja sen hävinnyt, tai hankintayksikön toiminnasta johtuvista syistä kilpailutukseen osallistumisesta estynyt toimija (Hankinta-asiat markkinaoikeudessa 2011). Julkisista hankinnoista voi pääsäännön mukaan valittaa markkinaoikeuteen vain sellainen henkilö tai yhteisö, jota hankintapäätös välittömästi koskee. Esimerkiksi kilpailutuksen hävinnyt tarjoaja voi valittaa päätöksestä markkinaoikeuteen, mutta yksittäinen asiaan suoraan liittyvän kunnan asukas taas ei.

Hankintayksikön päätökseen tyytymättömän asianosainen tulee toimittaa kirjallinen valituksensa markkinaoikeuteen 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedoksi hankintayksikön kilpailutusta koskevan hankintapäätöksen valitusosoituksineen. Asianosaisen tulee lisäksi ilmoittaa hankintayksikölle aikeistaan viedä päätös markkinaoikeuden ratkaistavaksi. Valituksessaan asianosaisen tulee selvittää, miksi hän kokee hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen olevan julkisista hankinnoista annetun lain vastainen. Hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta kilpailutuksen voittaneen tarjoajan kanssa, jos hankintapäätöksestä on tehty valitus markkinaoikeuteen. (Hankinta-asiat markkinaoikeudessa 2011)

Usein julkisista hankinnoista tehdyissä markkinaoikeusvalituksissa vaaditaan korvauksia virheellisestä hankintapäätöksestä ja nämä vaatimukset tuleekin esittää markkinaoikeudelle osoitetussa valituksessa, jotta markkinaoikeus voi tapauksen ratkaistuaan ottaa kantaa vaatimusten kohtuullisuuteen. Mikäli markkinaoikeus toteaa hankintayksikön menetelleen hankintalain hengen vastaisesti kilpailutuksen eri vaiheissa, harkitsee markkinaoikeus tapaukseen sopivaa seuraamusta. Hankintalain mukaan markkinaoikeus voi kansallista hankintaa koskevassa valituksessa

- 1) kumota hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen,
- 2) kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinnan virheellisyyden aiheuttanutta asiakirjan kohtaa,
- 3) velvoittaa hankintayksikön tekemään uuden oikaistun hankintapäätöksen tai
- 4) velvoittaa hankintayksikön maksamaan vahingonkorvauksia kanteen nostajalle, olettaen, että tämä olisi voittanut kilpailun virheettömästi hoidetussa hankintamenettelyssä. (Laki julkisista hankinnoista 2007)

EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa, lukuun ottamatta liitteen B mukaisia palveluhankintoja, on markkinaoikeudella edellä mainittujen sanktioiden lisäksi käytettävissä tehottomuusseuraamuksen määrääminen, seuraamusmaksun määrääminen sekä sopimuskauden lyhentäminen päättymään markkinaoikeuden määräämän ajan kuluttua (Laki julkisista hankinnoista 2007).

3.6 Yleiset sopimusehdot

Julkisten hankintojen yleisillä sopimusehdoilla tarkoitetaan eri alojen sopimusehtoja joiden perusteella kyseiseen alaan liittyvien hankintojen hankintasopimukset solmitaan. Julkisia hankintoja kilpailutettaessa tukeudutaan usein jo tarjouspyyntövaiheessa yleisiin sopimusehtoihin. Yleisten sopimusehtojen tarkoituksena voidaan pitää sitä, ettei yleisissä sopimusehdoissa jo kertaalleen ohjeistettuja hankintasopimuksissa käytettäviä erillisiä sopimusehtoja tarvitse enää kirjoittaa hankinnan ehdoiksi tarjouspyyntöön. Sen sijaan, että aina tarjouspyyntöä kirjoitettaessa määriteltäisiin siinä tarkasti sopimusehdot, viitataan tarjouspyynnössä julkisiin sopimusehtoihin. Julkisissa hankinnoissa voidaan kuitenkin käyttää erikseen

määriteltyjä ehtoja sekä yleisiä sopimusehtoja päällekkäin. Nämä ehdot eivät kuitenkaan saa aiheuttaa tarjouspyynnöstä ristiriitaisia tulkintoja. (Torkkel, S. 2010b)

Yleiset sopimusehdot ovat joissain määrin alakohtaisia, mutta esimerkiksi terveydenhuoltoalan hankintoihin ei ole olemassa omia sopimusehtoja vaan niissä käytetään julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE 2009 TAVARAT tai JYSE 2009 PALVELUT). Julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen alkuperäinen kokoelma (JYSE 1994) sisälsi sopimusehdot sekä tavara- että palveluhankinnoille. Nykyisin tavanomaisissa tavarahankinnoissa käytetään julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE 2009 TAVARAT) ja tavanomaisissa palveluhankinnoissa puolestaan käytetään julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja (JYSE 2009 PALVELUT). Kilpailutuksissa, joissa hankitaan sekä tavaroita että palveluja tulee laskea hankinnan kokonaisarvosta osuudet sekä tavarahankinnalle että palveluhankinnalle ja päättää sovellettavat sopimusehdot suuremman kokonaisuuden mukaan (Torkkel, S. 2010b).

Kuva 2: Hankinnoissa käytettävät yleiset sopimusehdot.

Julkisen puolen hankinnoissa käytettyjä yleisiä sopimusehtoja:

- Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 2009 TAVARAT sekä JYSE 2009 PALVELUT)
- Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot (JIT 2007)
- Rakennusurakan yleiset sopimusehdot (YSE 1998)
- Konsulttitoiminnan yleiset sopimusehdot (KSE 1995)
- Kone- ja kuljetuspalveluiden hankinnan yleiset ehdot (KE 2008)

Lähde: Torkkel, S. 2010

4 JULKISET HANKINNAT KUOPION SEUDULLA

4.1 Hankintojen järjeistäminen

Pelli kertoo kirjassaan ”Julkinen HALO Laardista logistiikkaan: Hankintatoimi Kuopiossa 75 vuotta”, että Kuopion kaupungin hankintojen keskittäminen sai alkunsa kaupungin taloustarkastaja Kaarlo Lommin yhteisostojen järjestämisestä koskevasta esityksestä. Lommi oli selvittänyt, että vähittäin ostettujen tarvikkeiden hinnat erosivat tukkuhinnoistaan ja täten niiden ostaminen suuremmissa voluumeissa laskisi kyseisten tarvikkeiden hintoja. Hän ehdotti, että yhteisostot ohjattaisiin yhden päättävän elimen alaisuuteen. Tämä toimielin ilmoittaisi kaupungin hankinnoista, ottaisi tarjoukset vastaan sekä valitsisi tarvikkeiden toimittajat. Kuopion kaupunginjohtaja esitteli Lommin ajatuksen kaupunginhallitukselle, joka päätti, että kaupungin tarvitsemat erilaiset tarvikkeet ostettaisiin yhteisostoina niistä liikkeistä, joista tarvikkeet saataisiin edullisimmin yksikköhinta, laatu sekä maksuehdot huomioon ottaen. (Pelli, N. 2008)

4.2 Yhteisostotoimikunnan alku

Julkisten hankintojen historia Kuopionseudulla ulottuu aina kesäkuuhun 1933 saakka, jolloin Kuopion kaupungin hallitus päätti asettaa yhteisostotoimikunnan kilpailuttamaan kaupungin hankintoja. Yhteisostotoimikunnan ensimmäinen ilmoitus tulevasta hankinnoista ilmestyi jo 16. kesäkuuta 1933 Savo-lehdessä. Kyseisessä ilmoituksessa pyydettiin muun muassa ruokatarvikkeiden toimittajia ilmaisemaan kiinnostuksensa tarjota tuotteitaan ilmoittautumalla kaupungin rahatoimistolle. Toimikunta päätti saamiensa tarjousten perusteella kaupungin tarpeisiin soveltuvat ostopaikat, joista eri toimiyksiköt saivat tarvitsemansa tuotteet ostaa. (Pelli, N. 2008)

Pelli mainitsee kirjassaan, että Kuopion kaupungin yhteisostotoimikunnan voidaan sanoa olleen aikansa edelläkävijä alallaan. Vaikka Kuopiossa havaittiin yhteishankintojen mukanaan tuoma kustannussäästöjen mahdollisuus vasta 1930-

luvulla, voidaan kaupungin toimintaa kuvata ripeäksi. Kaupungin hallituksen päätettyä yhteisostotoimikunnan asettamisesta 6.6.1933, kokoontui kyseinen toimielin ensimmäisen kerran jo 15.6.1933. Vertailukohtana mainittakoon, että valtiotasolla hankintojen keskittämisen tärkeys huomattiin jo vuonna 1919, jolloin valtioneuvosto asetti neuvottelukunnan tutkimaan eri mahdollisuuksia valtion laitosten tarvitsemien hankintojen keskittämiseksi (Pelli, N. 2008). Valtion hankintakeskus perustettiin kuitenkin vasta vuonna 1941 (Hansel 2010).

4.3 Julkiset hankinnat Kuopion seudulla nykyisin

Nykyisenslaisesta hankintatoimesta saatiin ajatus 1980-luvun alkupuolella, kun Anssi Rajasärkkä palkattiin suunnittelemaan hankintatoimen väliaikaista järjestämistä puolen vuoden mittaiselle ajanjaksolle 1.7.-31.12.1983 (Pelli, N. 2008). Pellin mukaan yhteisostotoimikunta oli toiminut jo pitkään samoin käytännöin ja periaattein, mutta muun muassa Kuopion kaupungin kasvaminen aiheutti sen, että kustannustehokkuudesta alkoi tulla entistä ajankohtaisempaa. Pelli mainitsee, että eräs syy hankintatoimen kehittämiseen Kuopiossa oli muun muassa sosiaalitoimen uudistusten myötä entistä monipuolisemmaksi muuttunut kaupungin palvelurakenne ja näiden palvelujen rahoittaminen vaati oman osuutensa kaupungin budjetista (Pelli, N. 2008).

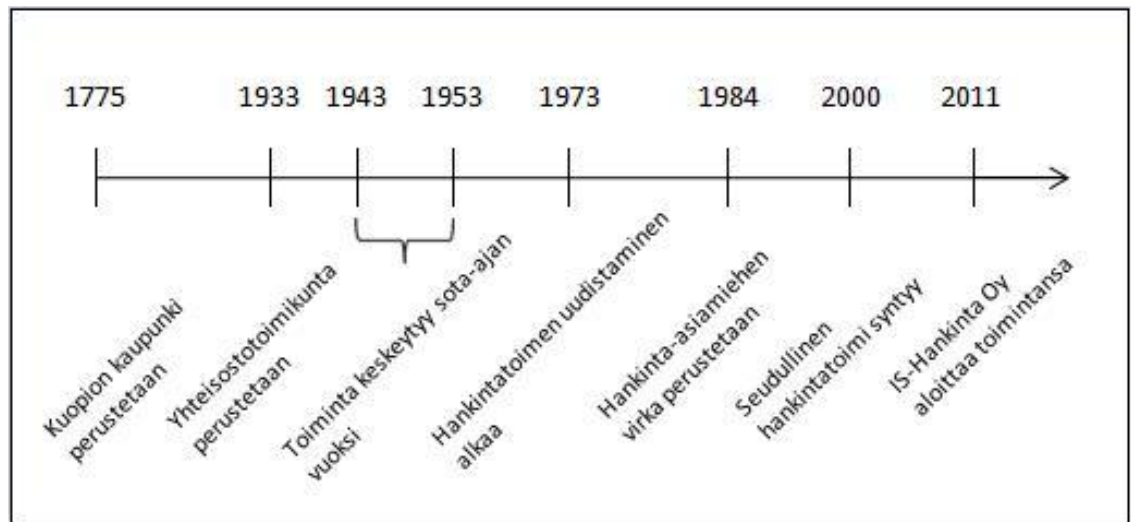
Ensimmäinen varsinainen yhteishankintayksikkö Kuopion alueella oli Kuopion seudun hankintatoimi, joka toimi osana Kuopion kaupunkia aina 31.12.2010 saakka. Kuopion seudun hankintatoimi muuttui osana liiketoiminnan siirtoa IS-Hankinta Oy:ksi, joka aloitti toimintansa 1.1.2011. Nykyisin Kuopion seudulla toimii monia julkisia hankintoja kilpailuttavia sekä julkisten hankintojen konsultointipalvelua tarjoavia yrityksiä, joten IS-Hankinta Oy:llä ei suinkaan ole monopoliasemaa Itä-Suomessa.

4.4 Päätöksentekoprosessi julkisissa hankinnoissa

Kuopion seudun hankintatoimen aikana kilpailutusprosessi eteni hankinta-asiantuntijan hallinnassa päätöksentekoa lukuun ottamatta. Kaikki päätökset aina tarjouspyynnön julkaisusta hankintasopimuksen tekemiseen asti tapahtuivat joko HALO-yhteisöjen viranhaltijoiden, hankintatoimikunnan tai hankintajohtajan päätöksellä. Edellä mainittuja esimerkkejä selventääkseni kerrottakoon hieman kyseisistä vaiheista.

Hankinta-asiantuntijan sekä hankinnan kohteen määrittelystä vastanneen asiantuntijatyöryhmän saatua tarjouspyynnön julkaisuvalmiiksi, allekirjoitti joko hankintajohtaja tai HALO-yhteisön viranhaltija kyseisen tarjouspyynnön. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan tarjouspyyntö on julkinen asiakirja vasta silloin, kun sen on viranhaltija allekirjoittanut (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999). Kilpailutuksen edettyä vaiheeseen, jossa tarjousten vertailu oli jo suoritettu, teki hankinta-asiantuntija tai asiantuntijatyöryhmä päätösesityksen, joka vietiin joko Kuopion seudun hankintatoimen hankintajohtajalle tai kilpailutuksen käynnistäneen HALO-yhteisön viranomaisen päätettäväksi. HALO-yhteisön viranomaisen päättämää hankintaesitystä ei enää tuotu takaisin hankintatoimeen, vaan viranomaisen päätös hankintasopimuksen tekemisestä oli vallitseva. Jos esitys puolestaan eteni Kuopion seudun hankintatoimen hankintajohtajalle, puolsi hän päätösesitystä, josta se eteni hankintatoimikuntaan lopullisen hankintasopimusta koskevan päätöksen tekemiseksi. En paneudu tässä opinnäytetyössä IS-Hankinta Oy:n päätöksentekoprosessiin sen tarkemmin, sillä yrityksen prosessikuvausta vasta rakennetaan, eikä sen vuoksi ole mielekäästä spekuloida aiheeseen liittyvillä mahdollisuuksilla.

Kuva 3: Hankintatoimen kehitys Kuopiossa.



5 KILPAILUTTAMISPROSESSI KÄYTÄNNÖSSÄ

Tässä luvussa kuvaan hankintaprosessin tärkeimpiä vaiheita Pekkalan hankintaprosessikuvauksen pohjalta esimerkein selostettuna. Kuvaan myös Ylä-Savon SOTE kuntayhtymälle kilpailuttamani toimintaterapiapalvelun hankintaprosessin kulun. Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän päätösprosessia sekä sopimuksen täytäntöönpanoa en kuvaa opinnäytetyössäni tarkemmin, koska jokaisella julkisyhteisöllä on omat toimintatapansa kyseisten asioiden hoitamisessa.

5.1 Hankintatarpeen kartoittaminen sekä hankinnan suunnittelu

Kilpailuttamisprosessi lähtee aina liikkeelle asiakkaan tarpeesta. Otetaan esimerkiksi synnytyssairaala ja äidinmaitokorvike. Synnytyssairaala edustaa tässä esimerkissä asiakasta, joka tarvitsee äidinmaitokorviketta turvatakseen vastasyntyneiden ravinnonsaannin. Sairaalan tulee ennakoida tarpeensa hyvissä ajoin ennen ostohetkeä, jolloin äidinmaitokorvikkeen voidaan olettaa olevan sen hetkiselä kulutusmäärällä lopussa. Sairaalassa on seurattu vuosittaista äidinmaitokorvikkeen menekkiä ja sen perusteella sairaalasta pystytäänkin kertomaan, että korviketta kuluu vuodessa arviolta kuusi tuhatta litraa ja yksi litra korviketta maksaa noin viisi euroa. Täten hankinnan ennakkoiduksi arvoksi saadaan kolmekymmentätuhatta euroa vuodessa, jonka perusteella hankinta kilpailutettaisiin kansallisena hankintana.

Asiakkaan tulisi lähtökohtaisesti tehdä ilmoitus ostotarpeestaan viimeistään kuusi kuukautta ennen hankinnan suunniteltua toteuttamista. Kyseinen aikaraja ei ole laissa säädetty vaan Kuopion seudun hankintatoimessa yleisesti käytetty ohjenuora, sillä vaikka hankintalain vaatimien kilpailutuksen eri vaiheiden läpiviennissä ei puolta vuotta kestäisikään, on myös kilpailutuksesta vastaavan yksikön työtilanne otettava huomioon suunniteltaessa tulevaa kilpailutusprojektia.

Asiakkaan täyty muistaa hankintaa suunniteltaessa, että hankintayksiköissä harvoin on laaja-alaista substanssiasiantuntijuutta esimerkiksi erilaisista terveydenhuollossa

käytetyistä teknisistä laitteista. Tästä johtuen asiakkaan ja hankintayksikön välinen yhteistyö on erittäin tärkeää varsinkin hankinnan kohteen määrittelyssä. Hankinnan suunnittelussa tulisi hankinta-asiantuntijan varmistua siitä, että asiakas tietää hankittavan tavaran tai palvelun halutut ominaisuudet tarkkaan. Tällöin hankinta-asiantuntijan ei tarvitse myöhemmin keskittyä hankinnan kohteen määrittelyyn, vaan hän voi keskittää voimavaransa hankinnan lainmukaiseen toteuttamiseen. Hankinta-asiantuntijan kannalta on erittäin tärkeää, että hankinnan kohteen substanssiasiantuntija on paneutunut tehtäväänsä ja pystyy antamaan kilpailutettavan kohteen määrittelyyn aikaansa. Tällöin myös kommunikointi hankinnan kilpailuttamiseen liittyvissä asioissa helpottuu hankinta-asiantuntijan voidessa luottaa siihen, että kilpailuttamista valmisteleviin henkilöihin saadaan yhteys sitä tarvittaessa.

Kuopion seudun hankintatoimi sai toimeksiannon Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän toimintaterapiapalveluiden kilpailuttamisesta helmikuussa 2010, kun palvelun sopimuskauden aloituspäivämääräksi oli suunniteltu 1.1.2011. Kyseinen kilpailutus käynnistyi kuitenkin varsinaisesti vasta syksyllä 2010 vastuuhenkilöiden vaihtumisista johtuen ja tämä aiheutti hankinnan kilpailuttamiselle kiireellisen aikataulun. Kilpailuttamiseen liittyvien tehtävien jako sen sijaan oli helppoa. Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän toimintaterapiapalveluihin perehtyneet henkilöt määrittelivät ostettavat palvelut ja minun tehtäväkseni hankintasihteerinä jäi hankintamenettelytavan valinta sekä kilpailutusaikataulun suunnittelu.

5.2 Hankintamenettelyn valinta

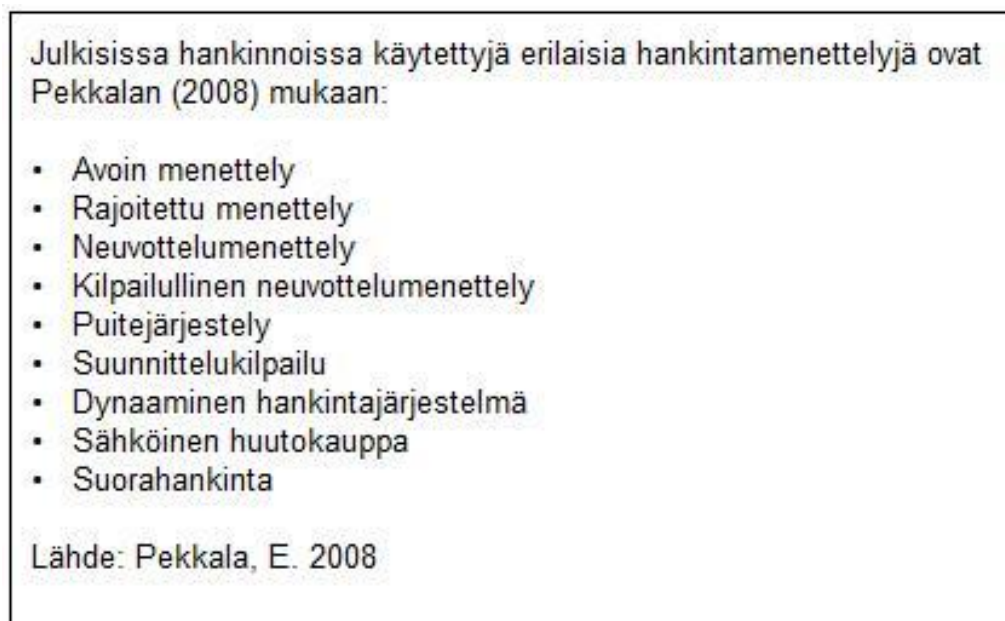
Pääasiallisesti tavanomaisissa hankinnoissa käytetään hankintamenettelynä joko avointa tai rajoitettua hankintamenettelyä. Hankintamenettelyn valintaan vaikuttaa kuitenkin erilaisia tekijöitä, kuten markkinoiden vallitseva kilpailutilanne hankittavan tuotteen tai palvelun osalta. Jos tiedetään yleisesti, että esimerkiksi äidinmaidonkorviketta ei valmista kuin yksi yritys ja samalla kyseinen yritys on ainoa tuotteen myyjä, niin silloin tiedetään myös se, ettei tuotteen kilpailuttamisella voida saavuttaa juuri minkäänlaista hyötyä esimerkiksi tuotteen hinnan suhteen. Myös hankinnan kohtuullisen pieni rahallinen arvo on otettava huomioon hankintamenettelyä valittaessa, sillä kilpailuttamisella harvoin saadaan aikaan isoja

eroja hankittaessa tavaroita tai palveluja pienissä volyymeissa. Tästä johtuen alle kansallisen kynnysarvon jäävät hankinnat kilpailutetaan yleensä niin kutsuttuina pienhankintoina.

Kuusniemi-Laine sekä Takala kertovat kirjassaan, että hankintalain antamat oikeusturvakeinot eivät koske kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja, joten markkinaoikeus ei tutki pienhankinnoista jätettyjä oikaisuvaatimuksia (Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että pienhankintoja ei tarvitse kilpailuttaa hankintalain edellyttämin muotovaatimuksin, joten pienhankintaa ei oikeastaan voida pitää omana hankintamenettelynään. Kuusniemi-Laine sekä Takala kuitenkin muistuttavat, että myös pienhankintoja koskevat julkisten hankintojen peruseriaatteen kuten avoimuus sekä syrjimättömyys ja tämän vuoksi olisikin tärkeää, että hankintayksiköissä olisi olemassa omat sisäiset hankintasäännöt sekä –ohjeet, joilla pienhankintojen kilpailuttamista pystyttäisiin kontrolloimaan sekä toteuttamaan muiden lakien vaatimukset.

Pekkalan mukaan suoramarkintaa voidaan käyttää esimerkiksi tilanteissa, jossa hankintalain määräaikojen noudattaminen ei ole mahdollista hankintayksiköstä johtumattomista syistä tai silloin, kun avoimen tai rajoitetun menettelyn kautta ei ole saatu lainkaan sopivia tarjouksia (Pekkala, E. 2008). Hyvin usein kuitenkin suoramarkintaan siirrytään, kun hankinnan taloudellinen kokonaisarvo ei yllä kansallisena kilpailutettavien hankintojen kynnysarvon yli. Seuraavassa kuvassa olen listannut Pekkalan mukaan julkisissa hankinnoissa käytettävissä olevat hankintamenettelyt.

Kuva 4: Julkisissa hankinnoissa käytetyt eri hankintamenettelyt.



5.3 Tarjouspyynnön laatiminen

Hankinnan kilpailuttamisen onnistuminen riippuu hyvin usein onnistuneesti laaditusta tarjouspyynnöstä. Tarjouspyyntö on asiakirja, jolla hankintayksikkö erittelee hankinnan kohteen ja jonka perusteella tarjoaja jättää tarjouksensa. Tarkkaan harkittavia asioita tarjouspyynnössä ovat muun muassa ehdottomien kelpoisuusvaatimusten sekä vertailtavien ominaisuuksien suhde. Hyvin laadittu hankinnan kohteen määrittely takaa sen, että tarjotut tuotteet ovat mahdollisimman hyvin hankintayksikön tarpeisiin sopivia eikä ketään tarvitse hylätä tarjousten vertailusta tuotteiden epämääräisyyksien vuoksi.

Tarjouspyynnön laatimisessa täytyy ottaa huomioon myös muita asioita, kuin tarjouksen kohde. Yksi tärkeimmistä päätettävistä asioista tarjouspyyntöä tehtäessä on se, vertaillaanko tarjoukset halvimman hinnan vai kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaan. Edullisimman hinnan etsinnässä on perusoletuksena se, että kaikki tuotteeseen kohdistettavat vaatimukset ovat ehdottomia kelpoisuusvaatimuksia, joiden tulee täytyä juuri tarjouspyynnössä kerrotulla tavalla. Kun kaikki tarjoukset ovat toisiaan vastaavia, voidaan kaikki tarjoukset vertailla yhteismitallisesti hinnan perusteella. Hankinnoissa, joissa on kyse kappalehinnaltaan edullisten tarvikkeiden

ostamisesta suurina volyymeinä, käytetään yleensä hintavertailua. Esimerkkeinä edellä mainitusta kerrottakoon tulostuspaperit tai lyijykynät kouluihin.

Kokonaistaloudellista edullisuutta etsittäessä tulee huomioida hinnan lisäksi laadullisia tekijöitä. Esimerkiksi hankittaessa farmariautoa voidaan tarjouspyynnössä yhdeksi kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteeksi mainita auton aiheuttamat hiilidioksiidipäästöt. Tällöin tarjouspyynnössä tulee olla selkeästi kerrottuna se, kuinka paljon pisteitä saa esimerkiksi sellainen automalli, jonka hiilidioksiidipäästö on vaikkapa 150 grammaa per kilometri. Yleensä tällaisissa tilanteissa kannattaa käyttää vaihteluvälejä, jotka pisteytetään suhteessa kyseisen vertailuperusteen painoarvoon.

Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa tarkat määräajat, joiden perusteella kilpailutusprosessi etenee. Jos tarjouspyynnössä on kerrottu tarjousten viimeiseksi jättöhetkeksi vaikkapa maaliskuun 25. päivä klo 14.00, tarkoittaa se sitä, että viisi minuuttia yli kahden kyseisenä päivänä saapuneet tarjoukset tulee hylätä myöhästyneinä. Määräajat ovat erittäin tärkeitä varsinkin niissä kilpailutuksissa, jotka ovat jostain syystä jääneet niin sanotusti viime tippaan. Määräajat vaikuttavat paljon myös muun muassa kilpailuttavan yksikön muiden töiden aikatauluttamiseen, onpa kyseessä sitten ostaja itse tai yhteishankintayksikkö. Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän toimintaterapiapalveluiden kilpailutuksessa tarjouspyynnön osalta työ jaettiin siten, että Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän puolella kilpailutuksen vastuuhenkilö määritteli hankinnan kohteen sekä kuvasi tarvittavat palvelut riittävän tarkasti tarjouspyyntöön. Minun tehtäväkseni tarjouspyynnön laadinnassa jäi kilpailutuksen määräaikojen laskeminen sekä hankintalakiin perustuvien sääntöjen toteutumisen tarkkailu tarjouspyyntöä suunniteltaessa.

5.4 Hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaiseminen

Hankintailmoitusta voidaan pitää tarjouspyynnön tiivistelmänä, jossa ilmoitetaan hankinta-asetuksen mukaisista asioista. Edellä mainittuun liittyen on Pekkala kirjoittanut, että tarjouspyyntö on kuitenkin tärkeysjärjestykseltään toissijainen verrattuna hankintailmoitukseen (Pekkala, E. 2008). Hän kuitenkin painottaa, että on

käytännössä mahdotonta tehdä niin täydellistä hankintailmoitusta, että tarjouspyyntö menettäisi merkityksensä hankinnan kohteen määrittelyssä.

Hankinta-asetuksessa määrätään, että HILMA-järjestelmää on käytettävä ensisijaisena ilmoituskanavana julkisten hankintojen kilpailuttamisessa, mutta siinä myös hyväksytään hankinnasta ilmoittaminen jonkin muun tehtävään soveltuvan ilmoituskanavan, esimerkiksi hankintayksikön omien Internet-sivujen välityksellä (Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007). Toimintaterapiapalveluiden kilpailuttamisessa julkaistiin valmiiksi suunniteltu hankintailmoitus HILMA-järjestelmässä sekä laitettiin tarjouspyyntö liitteineen silloisen Kuopion seudun hankintatoimen kotisivuille, josta avoimen hankintamenettelyn mukaisesti kuka tahansa hankinnasta kiinnostunut sen pystyi lukemaan.

5.5 Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Pekkalan mukaan tarjousten vastaanottamisesta sekä avaamisesta ei ole olemassa sen tarkempaa sääntelyä hankintalainsäädännössä. Hän täsmentää, että tässäkin prosessin osassa tulee kuitenkin huomioida julkisten hankintojen peruseriaa kuten avoimuus ja tasapuolisuus ja tästä johtuen esimerkiksi tarjoukset tulee avata vasta sitten, kun tarjousten jättöaika on päättynyt, jotta tasapuolisuus tarjoajien kesken voidaan taata (Pekkala, E. 2008).

Kuten muissakin kilpailutuksissa, niin myös toimintaterapiapalveluiden tapauksessa tarjoukset vastaanotettiin Kuopion seudun hankintatoimen toimistolla. Käytännössä tämä toimintatapa osoittautui järkevimmäksi HALO-yhteisöjä koskevissa kilpailutuksissa, sillä Kuopion seudun hankintatoimen palvelukuvaan kuului koko hankintaprosessin hallinta. Koska tarjousten vertailu on yleisesti ajateltuna olennainen osa hankintaprosessia, oli myös Kuopion seudun hankintatoimen kannalta järkevintä ottaa tarjoukset vastaan, jolloin säästettiin tarjousten lähettämiseltä postitse esimerkiksi Iisalmeen. Käytännössä avaaminen hoitui kahden henkilön voimin, joista hankintasihteerinä olin päävastuussa kilpailutuksen kuuluttua minun tehtäviini. Leimasimme tarjoukset saapumisjärjestyksessä sekä allekirjoitimme avauspöytäkirjan.

Kerron luvussa 5.5.1 hieman enemmän tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisesta sekä luvussa 5.5.2 tarjousten vertailusta.

5.5.1 Tarjoajien kelpoisuus

Tarjoajien kelpoisuuden tarkastaminen on yleensä ensimmäinen tarjousten avaamisen jälkeen suoritettava osuus. Tarjoajien kelpoisuudesta säädetään hankintalain 8. luvussa. Laissa sanotaan muun muassa, että tarjousten vertailusta tulee sulkea pois tarjoaja, joka on esimerkiksi syyllistynyt veropetokseen, on konkurssissa tai ei ole maksanut sosiaaliturvamaksuja yrityksensä sijoittumismaassa (Laki julkisista hankinnoista 2007). Hankintalaissa määrätään myös, että pääasiallisesti tarjoaja tulee sulkea pois tarjouskilpailusta ennen tarjousten varsinaista vertailua, mutta on myös mahdollista sulkea tarjoaja kilpailun ulkopuolelle tarjousten vertailun jo ollessa käynnissä. Tällaisessa tilanteessa poissulkemisen syy täytyy kuitenkin olla sellainen, joka on voinut selvitä vasta tarjouksia tutkittaessa.

Toimintaterapiapalveluiden kohdalla toimittajien kelpoisuus tarkistettiin lomakkeella, jolla tarjoajat vakuuttivat kelpoisuutensa tarjoajiksi. Tapana on ollut pyytää verovelkatodistus ja muut vastaavat todistukset tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta kilpailutuksen ratkettua. Koska kaikkien tarjoajien tarjoukset olivat tarjouspyynnön mukaisesti laadittuja eikä yksikään tarjoaja ollut ilmoituksensa mukaan syyllistynyt hankintalaissa määriteltyihin hylkäysperusteisiin, toimittiin edellä mainitulla tavalla myös tällä kertaa.

5.5.2 Tarjousten vertaileminen

Tarjousten vertaileminen voidaan aloittaa heti, kun on selvitetty tarjoajien kelpoisuus kyseisessä hankinnassa. Kuusniemi-Laine & Takala painottavat kirjassaan, että hyvin laadittu tarjouspyyntö on edellytys tarjousten vertailun onnistumiselle (Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008). He painottavat tarjousten vertailuprosessin käytännön suunnittelua ennen tarjouspyynnön lähettämistä, sillä harkitsematon prosessi tulee

hyvin usein näkymään tarjouspyynnössä vertailun kuvauksen sekavuutena. Tämä taas johtaa siihen, etteivät tarjoajat tiedä, mitkä tuotteen ominaisuudet ovat pakollisia ja mitkä taas vertailtavia.

Tarjousten vertailussa on olennaista tarkistaa ensimmäisenä tarjouspyynnössä pakollisiksi ilmoitetut ominaisuudet ja niiden toteutuminen. Samassa yhteydessä voidaan tarkistaa esimerkiksi tuotteiden toimituspaikkojen sekä –aikojen täsmääminen tarjouspyynnössä esitettyyn. Olettaen, että tarjoukset vertaillaan käyttäen valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, voidaan siirtyä vertailemaan tuotteiden hinnat ja vasta tämän jälkeen voidaan vertailla tuotteiden laadulliset ominaisuudet. Koska toimintaterapiapalveluiden kilpailuttamisessa valintaperusteena käytettiin halvinta hintaa, ei laadullisia ominaisuuksia vertailtu. Ainoa tarkistus laatuun liittyen oli tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden varmistaminen palvelujen sisällöllisiin vaatimuksiin liittyen.

5.6 Hankintapäätös ja tarjoajien informointi

Hankintalain 10. luvussa kerrotaan hankintapäätöksestä sekä tarjoajien informoinnista päätöksen suhteen. Laissa sanotaan, että hankintapäätöksen on oltava kirjallinen ja se on lähetettävä kaikille niille, joita kyseinen päätös koskee, toisin sanottuna kaikille tarjoajille, jopa voittajalle (Laki julkisista hankinnoista 2007). Pekkalan mukaan hankintapäätöksen allekirjoittaa henkilö, joka päättää kyseisen hankinnan lopullisesta toteutumisesta (Pekkala, E. 2008). Joissain tapauksissa kyseinen henkilö on allekirjoittanut myös tarjouspyynnön, mutta kyseiset asiat eivät välttämättä kulje käsi kädessä.

Hankintapäätöksen ilmoittamisesta kaikille osallisille alkaa odotusaika, jonka aikana päätökseen tyytymätön tarjoaja voi tehdä päätöksestä valituksen markkinaoikeuteen. Kansallisissa hankinnoissa ei hankintalain mukaan tarvitse odottaa odotusajan kulumista ennen hankintasopimuksen tekemistä. Riittää, että kaikille asianosallisille saatetaan hankintapäätös tietoon. Hankintayksikön sisäisissä hankintaohjeissa voidaan kuitenkin määrätä, että myös kansallisissa hankinnoissa tulee odottaa odotusajan loppuun ennen kuin hankintasopimus voidaan allekirjoittaa (Pekkala, E. 2008).

Odotusaika kestää kansallisissa hankinnoissa 14-21 päivää riippuen siitä, käytetäänkö ilmoittamisessa sähköistä ilmoitusta eli esimerkiksi sähköpostia vai maapostia. EU-hankinnoissa valitusaika on 21-28 päivää. Tämä johtuu siitä, että EU-hankinnoissa lisätään valitusaikaan vielä seitsemän päivää markkinaoikeuden reagointiaikaa. Edellä mainitut aikarajat eivät kuitenkaan ole niin sanottuja ylärajoja, eli niin halutessaan voi hankintayksikkö antaa valitusaikaa vaikkapa 35 päivää. Tämä on kuitenkin erittäin harvinaista.

Toimintateriapalveluiden kilpailutuksessa hankintapäätöksen tekeminen sekä tiedottaminen olivat Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän tehtäviä, joten en osaa kertoa heidän prosessistaan sen enempää. Markkinaoikeus ei kuitenkaan kutsunut kyseisessä kilpailutuksessa, joten prosessi itsessään meni sujuvasti.

5.7 Sopimuksen teko ja sen täytäntöönpano

Hankintalain 76 §:n mukaan hankintayksikön on tehtävä kirjallinen hankintasopimus hankintapäätöksen jälkeen. Samaisen lain 72 §:ssä määrätään, että tarjouksista hinnaltaan tai kokonaistaloudellisuudeltaan edullisin tarjous tulee hyväksyä. Useimmiten sopimukset allekirjoitetaan hankintayksikön sekä tarjoajan välisinä, onpa hankintayksikköjä sitten yksi tai useampia. Pääsäännön mukaan hankinnasta voidaan tehdä sopimus vasta valitusajan kuluttua umpeen. Pekkalan mukaan on kuitenkin mahdollista, että sopimus pannaan täytäntöön normaalia aikataulua nopeammin, jos sopimuksen teon pitkittymisestä on erityistä yhteiskunnallista haittaa. Esimerkkinä edellä mainitusta mainittakoon sairaankuljetuspalvelut, joiden toiminnan seisahtuminen olisi vaaraksi kansalaisille.

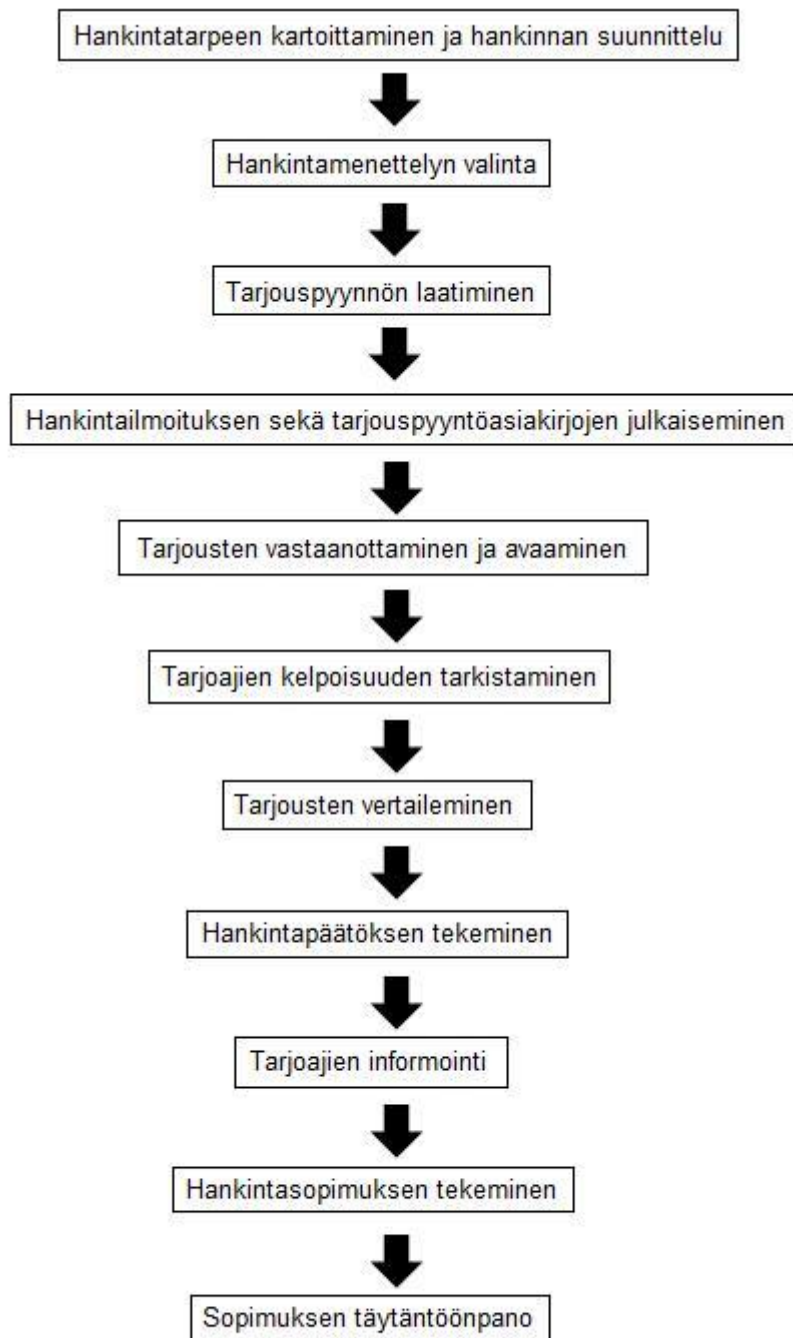
5.8 Hankintaprosessi jälkeenpäin ajateltuna

Hankintaprosessi toimintateriapalveluiden kohdalla oli haastava. Haastavuutta siihen antoivat niin toisen julkisen yhteisön omat toimintatavat kuin myös vaikeasti toteutettavat neuvottelut tarjouspyynnön eri näkökulmien ratkaisemiseksi. Olivathan

ainoat mahdolliset yhteydenpitokeinot puhelin sekä sähköposti. Olenkin havainnut, että useimmiten vaikeimpia hankintaprosesseja hallittavaksi ovat ne, joissa asiakasyhteisö sijaitsee fyysisesti useamman kymmenen kilometrin päässä, koska kyseisen kaltaisissa tapauksissa hankintaan liittyvien neuvottelujen käyminen kasvotusten on käytännössä katsoen mahdotonta. Lisäksi havaitsin jälkeen päin kyseistä kilpailutusta pohtiessani, että hankintapäätöksen perustaminen halvimpaan hintaan ei ehkä ollut kaikkein onnistunein vertailuperuste. Koska Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän palveluntarve oli kuitenkin erittäin tarkkaan määritelty, ei muuta vaihtoehtoa valintaperusteeksi jäänyt.

Itse hankintaprosessin hallittavuuden kannalta on erittäin tärkeää, että sekä asiakasyhteisölle että kilpailuttavalle yksikölle on selvää se, mitä kenenkin tehtäviin kuuluu tarjouspyyntöä laadittaessa. Myös asiakasyhteisön puolelta vaaditaan sitoutumista hankinnan kilpailuttamisen eri vaiheisiin. Vastuuhenkilöiden alituinen vaihtuminen prosessin eri vaiheissa ei myöskään ole suotavaa mahdollisten ongelmatilanteiden ilmaantumisen kannalta, sillä prosessin loogisen ja aikataulun mukaisen etenemisen kannalta kaikilla hankinnan kilpailuttamiseen liittyvillä henkilöillä tulisi olla samat tiedot hankintaprosessin eri vaiheista. Näin ei kuitenkaan luonnollisesti ole, jos vastuuhenkilöt vaihtuvat prosessin aikana monta kertaa.

Kuva 5: Hankintaprosessin vaiheet.



Lähde: Pekkala, E. 2008.

6 HANKINTATOIMEN KEHITTYMINEN

IS-Hankinta Oy:n toiminnan käynnistyminen vuoden 2011 alussa on ollut entisen Kuopion seudun hankintatoimen asiakkaille erittäin suuri kysymysmerkki. Monet asiakasyhteisöt ovat ilmaisseet huolensa siitä, jatkuuko hankintatoimen toiminta entisen kaltaisena yhtiöön siirtymisestä huolimatta. Yhtiön lopullista toimintamallia sekä prosessikuvausta rakennetaan parhaillaan, joten on vielä liian aikaista spekuloida liiketoiminnallisista asioista. On kuitenkin totta, että nykyinen kilpailutilanne Kuopion alueella painostaa myös IS-Hankinta Oy:tä kehittämään prosessiaan entistä sujuvammaksi muun muassa kilpailutusprosessien läpivientiaikojen kannalta mitattuna.

Periaatteessa osakeyhtiömuodossa toimiva hankintatoimi pystyy palvelemaan asiakkaitaan huomattavasti tehokkaammin, kuin kaupungin alaisuudessa toimiva hankintatoimi. Kuopion seudun hankintatoimen aikana hankintapäätökset täytyi hyväksyttää hankintatoimikunnalla, joka kokoontui keskimäärin vain kerran kuukaudessa, joka luonnollisestikin viivästytti joidenkin kilpailutusten etenemistä. Yleensä osakeyhtiöissä annetaan toimitusjohtajille toimeenpanovalta erinäisissä liiketaloudellisissa toimissa ja todennäköisesti näin käy myös IS-Hankinta Oy:n tapauksessa, koska toimitusjohtaja on tiiviisti mukana yhtiön päivittäisessä toiminnassa. Päätösvallan ollessa toimitusjohtajalla, saadaan myös hankintapäätökset tehtyä huomattavasti nopeammin, kuin viemällä päätösehdotukset esimerkiksi yhtiön hallituksen hyväksyttäväksi.

Näkyvimvät muutokset siirryttäessä Kuopion seudun hankintatoimesta IS-Hankinta Oy:hyn liittyvät hallinnolliseen lainsäädäntöön. Kuopion seudun hankintatoimi oli Kuopion kaupungin alaisena yksikkönä kuntalain piirissä, joka puolestaan vaikutti muun muassa hankintatoimen toiminnan rahoittamiseen siten, että Kuopion kaupungin talousarvioon ja –suunnitelmaan täytyi vuosittain tehdä varaus hankintatoimen kulujen kattamiseksi. IS-Hankinta Oy puolestaan ei ole enää Kuopion kaupungin alainen toimintayksikkö vaan itsenäisesti toimiva osakeyhtiö, jonka yhtenä omistajana Kuopion kaupunki on. Tästä johtuen myös IS-Hankinta Oy:n rahoitus täytyy kattaa yhtiön omalla liiketoiminnalla. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että jos IS-Hankinta

Oy:llä ei ole asiakkaita, ei sillä myöskään ole tuloja ja tällöin yhtiön liiketoiminta ei ole kannattavaa. Tällöin yhtiön omistajat tulisivat todennäköisesti harkitsemaan yhtiön olemassaolon mielekkyyttä. Osakeyhtiömuodossa toimiva hankintatoimi ei myöskään rasita enää Kuopion kaupungin tuloslaskelmaa kulujen muodossa. Sen sijaan IS-Hankinta Oy näkyy Kuopion kaupungin taseessa omistusosuuksina.

IS-Hankinta Oy:hyn sovelletaan automaattisesti osakeyhtiölakia sekä kirjanpitolakia. Olettaen, että yhtiön taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa, liikevaihto ylittää 200 000 euroa tai, että palveluksessa on yli kolme henkilöä, sovelletaan IS-Hankinta Oy:hyn myös tilintarkastuslakia. Yksi hankintayhtiön lainsäädännöllisiin velvollisuuksiin liittyvä kysymys on se, koskeeko hankintayhtiötä laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Lindrothin mukaan osakeyhtiöt eivät kuulu kunnan organisaation alaisuuteen, vaan kuntakonserniin ja tämän vuoksi osakeyhtiön toimintaan taikka sen hallussa oleviin asiakirjoihin ei sovellettaisi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (Lindroth, M. 2007).

Yksi alkuperäisen HALO-toiminnan perusajatuksista oli hankinta- ja logistiikkaosaamisen keskittäminen hankintatoimeen. Tämän hetkinen tilanne kuitenkin on se, että logistiikkapalveluita on siirretty enemmän Kuopion yliopistollisen sairaalan keskusvaraston yhteyteen. Kuopiossa käynnissä olevan TUKE-projektin tarkoitus on yhdistää Kuopion kaupunki sekä Kuopion yliopistollinen sairaala muun muassa ruoka- sekä laitoshuollon osalta (Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri 2010). Kyseinen projekti lisää entisestään itsenäisen hankintatoimen järkevyyteen liittyviä kysymyksiä, sillä onhan myös Kuopion yliopistollisella sairaalalla oma hankintayksikkönsä. On mielestäni siis täysin mahdollista, että tulevaisuudessa sekä IS-Hankinta Oy että Kuopion yliopistollisen sairaalan hankintayksikkö yhdistettäisiin, tarkoituksena luoda yksi iso yhteishankintayksikkö palvelemaan asiakkaitaan entistä tehokkaammin.

7 POHDINTA

Julkisten hankintojen lainsäädäntöä kehitetään jatkuvasti hankintaprosessin sujuvuuden parantamiseksi. Tästä huolimatta hankintaprosessin vaiheet kuitenkin säilyvät pääosin samana vuodesta toiseen, sillä hankintaprosessin vaiheet ovat sidoksissa valittuun hankintamenettelyyn. Erilaisten hankintamenettelyiden kehittäminen on edennyt huomattavasti siitä, minkälaisia vaihtoehtoja alkuperäisessä hankintalaissa annettiin.

Olen harjoitellut Kuopion seudun hankintatoimessa sekä IS-Hankinta Oy:ssä työskentelyni aikana julkisten hankintojen tiimoilta niin kilpailuttamisprosessin läpivientä kuin myös hankintalain yksityiskohtia. Edellä mainituista syistä sain ajatuksen tehdä tiivis kokoelma julkisiin hankintoihin liittyvistä juridisista säädöksistä sekä itse arjen hankintatyöhön liittyvistä eri tehtävistä. Työstä olisi niin halutessaan voinut kirjoittaa huomattavasti laajemmankin kokonaisuuden, johon olisi kuulunut muun muassa markkinaoikeustapauksien analysointia ja avaamista lukijalle. Mielestäni kuitenkin onnistuin työlle asettamassani tavoitteessa eli siinä, että kirjoitelma on tiivis eikä veny liian laajaksi teokseksi.

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli olla julkisiin hankintoihin johdattava yhteenveto, jota julkisten hankintojen parissa toimiva kokemattomampi henkilö tai esimerkiksi opiskelija voisi käyttää tietojensa avartamiseen kyseiseltä alalta. Kirjoittaessani julkisiin hankintoihin vaikuttavista lakisäädöksistä huomasin, että kyseisten lakien rajaaminen tämän työn laajuuteen sopivaksi kokonaisuudeksi osoittautui ennakoitua vaikeammaksi. Pyrin kuitenkin tuomaan työssäni esille vain kaikkein tärkeimmät lait, joiden tuntemista julkisten hankintojen parissa työskentelemisessä tarvitaan. Ei kuitenkaan pidä olettaa ettei julkisten hankintojen kilpailuttamisessa tarvitse osata muita Suomen lainsäädännön lakeja.

Hankintaprosessin kuvaaminen tässä opinnäytetyössä on toteutettu mahdollisimman yleisellä tasolla. Jonkin tietyn hankintamenettelyn mukainen prosessikuvaus olisi tuonut työhön lisää syvyyttä, mutta ei olisi niinkään palvellut opinnäytetyön varsinaista ajatusta. Jokainen hankintamenettely on omanlaisensa prosessi eivätkä

prosessit useinkaan noudata samaa kaavaa. Avoimen hankintamenettelyn mukaisen kilpailutusprosessin avaaminen tässä opinnäytetyössä voitaisiin kuitenkin katsoa olleen perusteltua, sillä suurin osa julkisista hankinnoista kilpailutetaan avoimen hankintamenettelyn mukaisesti.

Näen kirjoituspöytätyöni soveltuneen tutkimusmenetelmäksi tämän kaltaiseen kirjoitelmaan erittäin hyvin. Alaan vaikuttavien lakien referoiminen antoi hyvin teoriapohjaa kirjoittamiselle ja lisäksi teoriatiedon julkituominen alan arvostetuimmista teoksista tuntui luontevalta tavalta kertoa julkisista hankinnoista yleisellä tasolla. Opinnäytetyöni mahdolliset vaikutukset julkisiin hankintoihin perehdyttävänä teoksena tulevat näkymään pitemmällä aikavälillä mikäli työ päättyy käytettäväksi esimerkiksi IS-Hankinta Oy:n uusien työntekijöiden perehdyttämisessä. Opinnäytetyöni vaikutukset liittyvät todennäköisesti hankintaprosessin nopeamaan oppimiseen sekä julkisia hankintoja säätelevien lakien parempaan sisäistämiseen. Korostan vielä, ettei opinnäytetyöni tarkoitus missään vaiheessa ollut avata kaikkia julkisiin hankintoihin vaikuttavia lakeja sanotarkasti vaan pikemminkin johdattaa lukija tiedostamaan ne.

Jatkotutkimusaiheita tähän työhön liittyen voisi syntyä IS-Hankinta Oy:n tulevaisuuden tarpeista. Esimerkkeinä tästä mainittakoon yhtiön tulevan prosessikuvauksen toiminnallisuuden tutkiminen sekä se, kuinka asiakkaat ymmärtävät kyseisen prosessikuvauksen.

LÄHTEET

Hankinta-asiat markkinaoikeudessa 2011

Verkkodokumentti. Luettu 7.2.2011. Markkinaoikeus.
<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15573.htm>

Hansel 2010

Verkkodokumentti. Luettu 27.10.2010.
Haku: Valtion hankintakeskuksen historia.
<http://www.hansel.fi/fi/yhtio/historia>

HILMA - Julkiset hankinnat 2010

Verkkodokumentti. Luettu 23.10.2011.
Haku: Julkisten hankintojen kynnysarvot.
<http://hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>

Julkiset kokonaismenot 2010

Verkkodokumentti. Luettu 7.12.2010. Veronmaksajain Keskusliitto ry.
[http://www.veronmaksajat.fi/fi-](http://www.veronmaksajat.fi/fi-FI/tutkimuksetjatilastot/kansantaloudentunnusluvut/julkisetmenot/)
[FI/tutkimuksetjatilastot/kansantaloudentunnusluvut/julkisetmenot/](http://www.veronmaksajat.fi/fi-FI/tutkimuksetjatilastot/kansantaloudentunnusluvut/julkisetmenot/)

Julkiset menot 2010

Verkkodokumentti. Luettu 7.12.2010. Veronmaksajain Keskusliitto ry.
<http://www.veronmaksajat.fi/fi-FI/tutkimuksetjatilastot/julkisetmenot/>

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2008

Julkiset hankinnat – Käsikirja. 1. painos. Edita Publishing. Helsinki

Laki julkisista hankinnoista 1992

Verkkodokumentti. Luettu 1.2.2011. Finlex – valtion säädöstietopankki.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1992/19921505>

Laki julkisista hankinnoista 2007

Verkkodokumentti. Luettu 10.11.2010. Finlex – valtion
säädöstietopankki.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348>

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 2006

Verkkodokumentti. Luettu 1.2.2011. Finlex – valtion säädöstietopankki.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061233>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999

Verkkodokumentti. Luettu 10.11.2010. Finlex – valtion säädöstietopankki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Lindroth, M. 2007

Yhtiö. Verkkodokumentti. Luettu 16.2.2011. Kunnat.net – kuntatiedon keskus

http://www.kuntatieto.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;55275;121698;121700;117363;117378

Markkinaoikeuden toiminta 2011

Verkkodokumentti. Luettu 7.2.2011. Markkinaoikeus.

<http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/15570.htm>

Pekkala, E. 2008

Hankintojen kilpailuttaminen. Tietosanoma Oy. Helsinki

Pelli, N. 2008

Julkinen HALO Laardista logistiikkaan: Hankintatoimi Kuopiossa 75 vuotta. Kuopion kaupungin painatuskeskus. Kuopio

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri 2010

Verkkodokumentti. Luettu 29.1.2011.

Haku: Tuke-projekti

<http://www.pssh.fi/index.asp?link=4873&language=1>

Torkkel, S. 2010a

Hankintatoimen organisointi ja johtaminen. Verkkodokumentti. Luettu 18.2.2011. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867;121871;122123

Torkkel, S. 2010b

Yleiset sopimusehdot. Verkkodokumentti. Luettu 7.2.2011.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;162376

Ukkola, M. 2007a

Julkisten hankintojen periaatteet. Verkkodokumentti. Luettu 17.1.2011.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;121867;121871;121872

Ukkola, M. 2007b

Puitejärjestely. Verkkodokumentti. Luettu 23.1.2011.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö.

http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888;121793;122493

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 2007

Verkkodokumentti. Luettu 24.1.2011. Finlex – valtion säädöstietopankki.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070614>

Verohallinto – Skatteförvaltningen 2010

Verkkodokumentti. Luettu 7.2.2011.

Haku: Verovelkatodistus

http://www.vero.fi/?article=213&domain=VERO_MAIN&path=5,363&language=FIN